

DEMOKRATISASI DI INDONESIA: Refleksi atas Institusionalisasi Demokrasi dalam UUD, UU Pemda, dan UU Pilkada

Muhammad Aqil Irham^{*}

Abstrak

Institusionalisasi demokrasi di Indonesia menjadi salah satu agenda penting Reformasi yang gencar dilaksanakan pasca-tumbangnya Orde Baru pada 1998. Namun demikian, institusionalisasi ini nampaknya belum menghasilkan kestabilan dalam sistem perpolitikan hingga saat ini. Dalam mengevaluasi jalannya proses institusionalisasi yang telah dilakukan sejauh ini, beberapa persoalan mendasar mesti kita cermati, antara lain persoalan terkait desentralisasi dan otonomi daerah. Terkait hal ini, penting juga untuk menelaah berbagai perubahan dalam proses pemilihan kepala daerah. Dengan menerapkan perspektif neo-institusionalisme dalam mendekati persoalan-persoalan tersebut, tulisan ini ditujukan untuk melakukan refleksi atas UUD, UU Pemda, dan UU Pilkada. Melalui refleksi ini akan dapat kita lihat bagaimana sebenarnya proses institusionalisasi demokrasi berlangsung di Indonesia hingga hari ini.

Kata Kunci: Institusionalisasi, desentralisasi, Otonomi Daerah

Pendahuluan

Pasca-Orde Baru proses institusionalisasi atau reformasi institusional dalam agenda demokratisasi di Indonesia mengalami perubahan terus-menerus dalam agenda lima tahunan. Hari ini perubahan itu belum menghasilkan kemapanan dan kestabilan. Padahal kemapanan dan kestabilan ini penting untuk mengarah pada

^{*} Dosen Fakultas Ushuluddin IAIN Raden Intan Lampung

aspek yang lebih fundamental, yaitu perubahan struktural, institusional, dan kultural, serta penyiapan aktor-aktor dalam implementasinya. Untuk memenuhi kepentingan ini harus ada formulasi tentang bagaimana proses perubahan institusional mesti dilakukan secara inklusif dan partisipatif agar hasilnya mendapatkan legitimasi dari publik.

Setiap rezim pemerintahan selalu berbeda dalam hal kebijakannya. Hal itu dapat diketahui secara jelas baik dari zaman Orde Lama Soekarno, Orde Baru Soeharto, maupun Reformasi era Habibie dan pasca-Reformasi Abdurrahman Wahid, Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono, hingga Joko Widodo saat ini. Pada pemerintahan Orde Baru terdapat dua produk undang-undang yang terkait secara langsung dengan sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tata acara pemilihan kepala daerah. Kedua undang-undang tersebut adalah UU No. 5 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 9 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Desa. Sejak itu tidak pernah dilakukan amandemen sama sekali sampai jatuhnya Soeharto pada 1998. Ketika Habibie menggantikan Soeharto, lahirlah UU baru untuk menggantikan UU lama yang dipandang tidak demokratis dan tidak cocok lagi dengan era Reformasi, yakni UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Perkembangan selanjutnya, UU No. 32 Tahun 2004 lahir di era Megawati. UU ini menjadi rujukan dan payung hukum dalam pemilihan kepala daerah secara langsung sebelum akhirnya digantikan oleh UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 9 Tahun 1975 tentang Pemerintahan Desa memuat konsep sentralisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi. Kedua UU ini ditujukan untuk melakukan pengaturan kewenangan-kewenangan di tingkat pusat, daerah, dan desa dalam struktur pemerintahan Indonesia. Termasuk dalam hal ini tata cara pemilihan kepala daerah, serta posisi kecamatan dan desa dalam hierarki pemerintahan. Pemerintah provinsi merupakan perpanjangan pemerintah pusat di daerah, sedangkan pemerintahan kabupaten dan kota madya merupakan implementasi

dari desentralisasi dan dekonsentrasi. Bupati dan wali kota bertanggung jawab kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Di zaman Orde Baru pemilihan kepala daerah dilaksanakan melalui musyawarah mufakat antar dan lintas fraksi di DPRD. Sidang paripurna dilakukan untuk memilih tiga nama yang kemudian diusulkan ke pemerintah pusat (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Satu nama lantas ditetapkan untuk dilantik oleh Mendagri. Pada umumnya komposisi kepala daerah berasal dari latar belakang ABRI, Birokrat, atau Golkar (ABG). Kepala daerah umumnya merupakan "kiriman" dari pusat; sebagian besar merupakan tentara aktif berpangkat kolonel, kemudian birokrat (PNS karier), dan sebagian kecil adalah politisi sipil dari Golkar. Tidak ada mekanisme pemilihan di parlemen. Setiap anggota haknya tergerus oleh dominasi fraksi yang merupakan perpanjangan partai, sehingga demokrasi menjadi semu. Bila anggota melawan kebijakan fraksi dan parpol, maka ia bisa dikenai sanksi "*recall*".

Di era Reformasi, melalui implementasi UU No. 22 Tahun 1999, pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis di parlemen dengan cara voting "satu orang satu suara". Setiap anggota parlemen memiliki kekuasaan penuh dan hak-hak yang terartikulasi secara independen. Era ini merupakan era liberalisme politik lokal. Meskipun ada tekanan dari fraksi dan partai politik, sering kali ditemukan seorang anggota DPRD bisa berbeda pilihan dengan apa yang telah ditetapkan oleh fraksinya karena konsep "*recall*" sudah tidak ada lagi. Fraksi hanya memiliki fungsi untuk meloloskan calon yang memenuhi syarat dukungan 15% kursi di DPRD. Adapun pemilihannya merupakan hak anggota. Melalui demokrasi parlementer ini telah lahir politisi-politisi lokal yang berusaha memengaruhi partai dan anggota parlemen secara langsung.

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 mengawali implementasi pemilihan kepala daerah secara langsung yang umum, bebas, dan rahasia,

sebagaimana pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD. Desentralisasi mengembalikan keseimbangan hubungan bupati dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan maju dalam pilkada langsung harus mendapatkan dukungan dari partai politik atau aliansi partai politik yang memenuhi kuota 15% suara hasil pemilu dan/atau 15% kursi di parlemen. Setelah ditetapkan oleh partai politik, kandidat akan didaftarkan ke KPU dan ditetapkan sebagai peserta pemilu. Dalam sejarah demokrasi di Indonesia, inilah pertama kalinya dilaksanakan pemilihan secara langsung untuk menentukan bupati, wali kota, dan gubernur.

Sekalipun hasil pemilu telah ditetapkan oleh KPU, masih ada celah hukum bagi kandidat yang tidak menerima dan tidak mengakui kemenangan kandidat lain, yakni dengan cara melakukan gugatan hukum di MK. Bila MK sudah memberikan putusan, maka selanjutnya kandidat terpilih bisa diproses ke Mendagri untuk di-SK-kan dan kemudian dilantik. Di balik hadirnya demokrasi lokal dengan mekanisme yang demikian, terdapat gejala semakin menguatnya oligarki partai dan elite, serta munculnya dinasti politik dan politik kartel yang sesungguhnya merupakan upaya pembajakan demokrasi. Fenomena inilah yang kemudian menjadi parasit dan residu demokrasi di Indonesia, bahkan hingga hari ini. Menggunakan neo-institusionalisme sebagai perangkat analitis dalam mendekati persoalan desentralisasi dan institusionalisasi demokrasi di Indonesia, tulisan ini hendak melakukan refleksi atas konstitusi dan perundang-undangan yang mengatur persoalan tersebut. Perundang-undangan yang dimaksud mencakup UU Pemerintahan Daerah (Pemda) dan UU Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Kerangka Teori

Teori neo-institusionalisme berkembang dalam ilmu-ilmu sosial, baik politik, ekonomi, maupun sosiologi. Teori ini berangkat dari pemahaman terhadap kata kunci “institusi” yang selalu dikaitkan dengan seperangkat nilai yang menciptakan keteraturan sosial yang dikonstruksi, diproduksi, dan direproduksi oleh aktor dalam

masyarakat. Berbagai ahli memberikan banyak ragam versi dalam mendefinisikan institusi. Perspektif sosiologis menekankan pentingnya peran kekuasaan dan aktor sosial dalam menciptakan institusi. Dalam hal ini, konsep-konsep utama yang dapat membantu menjelaskan institusi di antaranya konsepsi tentang peraturan (*rules*), sumber daya (*resources*), dan keterampilan sosial (*social skill*) (Fligstein, 1998).

Konsepsi struktur dan aktor dalam perumusan institusi dapat dicermati dari pendapat yang dikutip oleh Fligstein (1998) di bawah ini: Partai politik, ideologi, voting dan tradisi aktivisme politik berpengaruh terhadap tingkah laku politik kelompok. Organisasi dan institusi politik membatasi aktor politik. Piersen (1995) menggambarkan dua tipe metafora sosial, yaitu “*unintended consequences*” dan “*path dependence*” yang menandakan bahwa organisasi dan institusi politik dapat dan sering kali melakukan pengaturan pembatasan terhadap kecenderungan yang dikehendaki oleh aktor politik. Pembuat undang-undang akan mengatur institusi agar dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang mereka tidak rencanakan. Undang-undang memberi pembatasan tindakan aktor. Aktor menggunakan logika tertentu untuk menetapkan apa-apa yang dikehendaki mereka secara baik. Sebaliknya, Steinmo dan Thelen (1994) melihat aktor bisa berfungsi sebagai *entrepreneur* institusi dan politik. Mereka menjelaskan lebih jauh bahwa dalam kondisi-kondisi tertentu, misalnya proses-proses politik dan kecenderungan aktor bisa bersifat endogen dalam proses membangun institusi. Aktor akan menjadi eksis bila inovatif untuk membangun aliansi yang mengorganisir kembali kehendak kelompok.

Dengan demikian, dapat diambil suatu pemahaman bahwa struktur dan aktor saling interaktif dalam merumuskan institusi. Aktor internal dalam sebuah organisasi maupun aktor eksternal di luar organisasi adalah *entrepreneur* penting dari sebuah perubahan struktural dan institusional. Kendala yang sering ditemukan adalah ketidaksamaan akses sumber daya antara aktor internal dan eksternal

organisasi dalam menentukan proses perubahan. Apalagi dalam ranah politik, pertarungan merebut sumber daya otoritatif dan alokatif menjadi perjuangan politik para aktor yang sering kali memarginalisasi kelompok-kelompok lain.

Perspektif neo-institusionalis acap digunakan beberapa peneliti dalam penelitian tentang desentralisasi dan demokratisasi pasca-Orde Baru di Indonesia (Buehler, 2004; Buehler dan Tan, 2007; Duncan, 2007). Perspektif neo-institusionalis merupakan perspektif global yang diterapkan oleh negara-negara maju pada negara-negara Dunia Ketiga. Perspektif ini mendorong wacana pemerintahan yang baik (*good governance*), masyarakat sipil (*civil society*), modal sosial (*social capital*), demokratisasi, serta desentralisasi melalui proses institusionalisasi. Dalam konteks Indonesia, institusionalisasi UU Otonomi Daerah dipandang sebagai upaya yang efektif menuju perubahan politik dalam rangka melahirkan pemerintahan yang kredibel dan baik. Institusionalisasi melalui amandemen konstitusi dan perubahan UU Paket Politik juga merupakan pendekatan yang mendorong proses demokratisasi menjadi lebih akseleratif dan masif.

Refleksi Terhadap UUUD

Demokrasi merupakan gelombang baru di banyak negara, termasuk Indonesia, yang hadir dengan berbagai varian. Di tiap-tiap negara demokrasi memiliki corak tersendiri sesuai karakteristik masyarakatnya. Masyarakat komunal dan kolektif dengan tradisi dan budaya kohesif terkristalisasi dalam ideologi nonliberal seperti sosialisme, komunisme, dan Pancasila, sebagaimana dianut oleh negara-negara Eropa Timur, Amerika Latin, dan sebagian Asia, termasuk Indonesia.¹

¹ Konsep demokrasi Pancasila merupakan sebuah jalan baru dalam membangun kekuatan politik melalui basis sosiologis masyarakat Indonesia, yaitu sifat kegotong-royongan, solidaritas sosial, dan kolektivitas. Struktur masyarakat majemuk nusantara memiliki ikatan kohesivitas dan tingkat integrasi yang amat tinggi dalam semangat kebersamaan. Fakta empirik dan historis ini yang menginspirasi bapak pendiri bangsa merumuskan dasar negara Pancasila yang juga menjadi konstruksi demokrasi khas Indonesia.

Melalui globalisasi, gesekan dan dialektika ideologis mengarah pada konvergensi—saling mengakomodasi—sebagai gejala baru demokratisasi. Gejala ini nampak jelas dalam demokrasi liberal Amerika Serikat dewasa ini yang secara terbuka mengangkat isu dan jargon strategis kaum sosialis. Begitu pun China yang membuka diri terhadap liberalisasi. Fenomena dialektika serupa juga terjadi dalam sejarah Indonesia, hingga mempertaruhkan demokrasi yang berbasis ideologi Pancasila dalam pembentukan konstitusi,² khususnya demokrasi politik dalam mengatur mekanisme pemilihan kepala negara/pemerintahan dan kepala daerah serta demokrasi sosial-ekonomi.

Relasi antaraktor politik sejak awal selalu diwarnai persoalan ideologis. Perdebatan ideologi liberalis, sosialis, komunis, dan Pancasilais selalu menjadi argumentasi intelektual untuk melegitimasi pilihan-pilihan politik aktor. Para pendiri bangsa sendiri menggagas demokrasi Indonesia sebagai langkah menolak demokrasi Barat. Demokrasi Indonesia kemudian dibangun di atas dasar ideologi Pancasila, yaitu demokrasi “*permusyawaratan perwakilan*” dalam bentuk negara kesatuan. Demokrasi ini pun diimplementasikan dalam pemilihan pemimpin baik di tingkat nasional maupun lokal. Sayangnya setiap perubahan tersebut senantiasa lebih banyak diiringi oleh politik kepentingan elite ketimbang hasil kajian konseptual yang matang dan mekanisme publik.

Sebagai konsekuensi dari proses globalisasi sejak awal-awal berdirinya negara bangsa Indonesia, Indonesia tidak bisa menghindar dari peta kekuatan dunia. Hal ini sangat jelas terlihat dalam perjalanan “demokrasi ala Indonesia” yang pernah mewujud dalam beberapa bentuk. Indonesia pernah mengaplikasikan demokrasi liberal pada Pemilu 1955, demokrasi terpimpin pasca-dibubarkan Konstituante dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga penetapan Soekarno sebagai

² Manifesto NASAKOM sebagian fakta sejarah di mana ideologi Pancasila harus berbenturan dengan realitas, kepentingan elite politik, dan pertarungan kekuasaan yang tak dapat dielakkan.

presiden seumur hidup, dan demokrasi permusyawaratan/perwakilan di MPR dan DPRD dalam pemilihan presiden dan kepala daerah selama masa Orde Baru.³ Sejak Reformasi muncul istilah demokrasi perwakilan⁴ dan demokrasi langsung,⁵ baik untuk pemilihan presiden maupun kepala daerah. Sejak 1959 hingga berakhirnya kekuasaan Soekarno pada 1969, dan selama pemerintahan Orde Baru hingga keruntuhannya pada 1998, demokrasi Pancasila belum bisa dilaksanakan sepenuhnya dalam realitas kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat (Asshiddiqie, 2011).

Bagaimana konstruksi demokrasi Pancasila memengaruhi rumusan konstitusi dalam sejarah Indonesia selalu dilatari oleh dinamika politik yang berkembang pada masanya. Konstruksi tersebut bisa bertahan, berubah, bahkan ditafsirkan sesuai selera pemegang kekuasaan. Di era Reformasi amandemen UUD sudah dilakukan empat kali, di mana makna kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin juga ditafsirkan dengan berbagai cara.

Amandemen pertama dalam Sidang Umum MPR 14-21 Oktober 1999 tidak mengubah tafsir kedaulatan rakyat yang diimplementasikan melalui mekanisme “permusyawaratan/perwakilan” dalam memilih presiden. Amandemen ketiga pada Sidang Tahunan MPR 1-9 November 2001 mengubah pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Pasal ini menghapus kewenangan lembaga MPR untuk menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan berimplikasi pada pasal 6A yang kemudian berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”

Setahun sebelumnya, dalam Sidang Umum MPR 7-18 Agustus 2000 dilakukan amandemen kedua yang mengubah aturan tentang pemerintahan daerah. Sebelumnya, pasal 18 UUD 1945 yang

³ Mekanisme pemilihan di DPRD melalui rapat fraksi-fraksi yang mengusulkan tiga nama dan diajukan ke presiden untuk ditetapkan satu nama melalui Mendagri sesuai dengan UU No. 5/1974.

⁴ Sesuai dengan UU No. 22/1999.

⁵ Menurut UU No. 32/2004.

menganut sistem permusyawaratan menyebutkan: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan berhak asal-usul dalam daerah2 yang bersifat istimewa.” Pasal ini diamandemen menjadi pasal 18 ayat 1-5. Di ayat 4 disebutkan: “Gubernur, bupati dan wali kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” Pasal ini sangat jelas menghapus klausa “... dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara” yang dimaksudkan dalam risalah sidang BPUPKI sebagai demokrasi perwakilan.

Beberapa argumentasi menjadi alasan mengapa perubahan dilakukan dalam hal pemerintahan daerah. Salah satunya, sebagaimana diungkapkan oleh Lukman Hakim Syaifuddin, kedaulatan rakyat dimaknai sebagai musyawarah langsung.⁶ Menurutnya, suasana batin opini publik dan kehendak mayoritas menjadi pertimbangan pembedaan tersebut. Kehendak daerah untuk menempuh jalan demokratis dalam menentukan kepala daerah dan kepemimpinan lokal juga menguat di era Reformasi. Sejumlah daerah meminta kewenangan lebih banyak daripada sebelumnya dan menuntut hak otonom. Artinya, fenomena sosiologis yang ada memperlihatkan bahwa masyarakat menghendaki demokrasi langsung. Menurut Syaifuddin, hal ini dimaksudkan untuk menjamin dan mengakui keragaman lokal dalam hal pemilihan kepala daerah masing-masing. Pemilihan tersebut mungkin saja dilaksanakan dengan musyawarah mufakat, permusyawaratan/perwakilan, aklamasi pada sistem dinasti yang masih eksis di daerah tertentu (contohnya, Daerah Istimewa Yogyakarta), atau mekanisme-mekanisme alternatif lain

⁶ Wawancara dengan Lukman Hakim, Wakil Ketua DPR RI, tanggal 19 Maret 2013, pukul 14.24.

yang dipandang masih dalam koridor demokratis oleh daerah yang bersangkutan. Dalam konteks ini peraturan perundang-undangan harusnya tidak seragam, seperti UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Sebaliknya, legislasi seharusnya memberikan ruang kesempatan bagi daerah untuk menentukan mekanismenya sendiri.

Sejalan dengan dasar pemikiran yang diungkapkan oleh Syaifuddin di atas, Jimly Asshiddiqie (2010: 223) memandang pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 hasil amandemen kedua telah mengubah *format negara kesatuan statis* menjadi *negara kesatuan dinamis* yang mengandung unsur-unsur federalis dan pengaturan otonomi pluralis sebagai prinsip dasar dalam mengatur hubungan pusat dan daerah. Menurut Asshiddiqie, dengan mengacu pada pasal tersebut setiap daerah dimungkinkan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dengan caranya sendiri-sendiri sesuai kemampuan dan kesiapan masing-masing. Dalam konteks ini, apakah masing-masing daerah memerlukan UU tersendiri yang berbasiskan kondisi dan karakteristik daerah bersangkutan, seperti yang sudah dimiliki oleh daerah-daerah istimewa seperti Yogyakarta,⁷ Jakarta,⁸ Aceh,⁹ dan Papua?¹⁰ Bukankah otonomi merupakan wujud penyerahan kekuasaan dan otoritas dari pemerintah pusat ke daerah-daerah?

Mengingat daerah-daerah memiliki keragaman potensi alam, sumber daya manusia, dan kearifan lokal, maka diperlukan UU pluralis yang mengatur otonomi dan memperjelas urusan-urusan apa saja yang menjadi urusan lokal dan mana saja yang untuk menjamin

⁷ UU RI No. 13 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada historisitas Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

⁸ UU No. 29/2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁹ UU RI No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

¹⁰ Perppu Republik Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

kepentingan, agenda, dan tujuan nasional. Persoalan tentang demokrasi mana yang dipilih sebagai tafsir kedaulatan rakyat, apakah demokrasi perwakilan ataukah demokrasi langsung, dapat menemukan solusinya dengan menerapkan pengakuan nasional atas desentralisasi demokrasi sesuai karakteristik masyarakat di tiap-tiap daerah. Dalam konteks ini, esensi mekanisme pemilihan kepala daerah tidak hanya menyangkut aspek elektoral, tetapi juga otonomi masyarakat.

Mencermati kedua UUD di atas, UUD 1945 dan UUDS 1950, pasal 18 dan 131 mengatur beberapa hal. Pertama, mengatur pembagian daerah besar dan kecil. Daerah besar yang dimaksud adalah provinsi, yang dibagi lagi menjadi daerah kecil kabupaten/kota. Kedua, mengatur prinsip susunan pemerintahan di daerah besar dan kecil tersebut. Ketiga, mengatur mekanisme pemilihan pimpinan di daerah tersebut. Keempat, mengatur hak daerah otonom untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kelima, mengatur tugas-tugas di luar urusan rumah tangga yang diberikan oleh pemerintah ke daerah. Keenam, pengakuan pemerintah atas hak-hak lokalitas mengingat secara historis daerah-daerah tersebut memiliki keistimewaan.

Di antara kedua UUD, terdapat perbedaan dalam hal pengaturan otonomi daerah dan pengakuan terhadap hak-hak tradisional dan istimewa yang berlaku di daerah. Dalam hal otonomi UUDS 1950 lebih tegas dengan menyebut secara eksplisit otonomi seluas-luasnya dalam konteks mengurus rumah tangga sendiri dan tugas pembantuan. Namun demikian, kedua pasal ini memiliki kesamaan dalam menerapkan konsep demokrasi yang didasarkan pada prinsip permusyawaratan/perwakilan. Dalam artian, susunan pemerintahan daerah akan diatur melalui UU dan proses pemilihannya dilakukan melalui DPRD setempat yang berwenang menyelenggarakan demokrasi perwakilan.

Perbedaan pasal dalam kedua UUD tentu mendapat respons dari daerah-daerah. Pada awal-awal kemerdekaan dan dalam usia negara bangsa yang relatif muda, isu tentang pembagian kekuasaan pusat dan daerah sangat sensitif. Hal ini menyebabkan potensi

“pembangkangan” daerah menggeliat. Spirit untuk memisahkan diri dari NKRI semakin besar dan menemukan pijakannya dari UUD RIS ketika NKRI berubah bentuk menjadi federalisme di tahun 1949. Ketidakpuasan daerah tidak hanya sampai di situ. Di saat-saat jatuhnya Orde Baru dan bangkitnya Reformasi, gerakan-gerakan daerah yang ingin merdeka masih saja menghantui, seperti di Aceh dan Papua. Bahkan Timor Timur akhirnya lepas dari pangkuan Indonesia setelah rakyatnya melakukan referendum.

Bila dicermati, perbedaan kedua UUD secara prinsipil sangat bertentangan. UUD 1945 pasal 18 secara meyakinkan menyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan. Sementara itu, UUDS 1950 masih “berbau” federalisme Konstitusi RIS 1949. Pasal 131 UUDS 1950 secara terang-terangan menyebutkan kata “otonomi” di ayat 1 dan “otonomi seluas-luasnya” di ayat 2. Di ayat 3 nampak secara eksplisit niat pemerintah menerapkan tugas pembantuan kepada daerah otonom di luar urusan rumah tangganya sendiri. Dalam tarik-menarik perumusan pasal 18 dan pasal 131 di atas isu yang amat mendesak adalah desentralisme, otonomi daerah, dan federalisme yang selalu disuarakan oleh aktor-aktor daerah.

Pasca-UUDS 1950, lebih tepatnya pasca-pemilu pertama 1955 dan lembaga Konstituante sebagai hasilnya, tidak berhasil melahirkan konstitusi baru, apalagi rumusan baru kerangka hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dekrit Presiden sebagai langkah yang diambil untuk mengatasi kebuntuan tersebut menyatakan “kembali ke UUD 1945”—terkait pemerintahan daerah, kembali ke pasal 18 UUD 1945. Di saat kerangka desentralisasi belum sempat dipikirkan secara konseptual, kebijakan terpusat justru terjadi melalui demokrasi terpimpin yang meneguhkan semangat sentralisme. Kondisi tersebut tidak mengalami perubahan sekalipun telah terjadi peralihan tampuk kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto di kemudian hari.

Pemerintahan Orde Baru bahkan semakin memantapkan sentralisme melalui payung hukum UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pada periode ini aspirasi dan kehendak daerah yang disuarakan aktor-aktor lokal nyaris tak terdengar dalam

mengangkat kepentingan daerah. Amandemen kedua di era Reformasi yang melahirkan rumusan baru pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 tidak sederas arus aspirasi daerah yang muncul ketika pembahasan pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dan pasal 131 UUDS 1950. Dalam perumusan pasal 18 hasil amandemen kedua lebih banyak peran aktor-aktor politik internal negara di DPR dan MPR yang berkoalisi dengan aktor-aktor partai politik.

Beberapa ketetapan MPR juga telah dikeluarkan untuk menunjukkan dukungan terhadap penyelenggaraan otonomi.¹¹ Paling tidak ada beberapa topik sentral dan penting yang harus disarikan dari UUD 1945 dan Tap MPR tersebut.

Pertama, soal pembagian daerah sebagai bagian dari NKRI. Pembagian daerah sebagai daerah besar dan daerah kecil di dalam pasal 18 hasil amandemen kedua dieksplisitkan menjadi daerah provinsi, kabupaten, dan kota.

Kedua, konsekuensi dari pembagian daerah adalah adanya pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerah. Untuk itu, di daerah-daerah terdapat pemerintahan daerah.

Ketiga, tidak terdapat pembagian daerah yang secara eksplisit disebut daerah desa. Konsekuensinya, tidak disebut-sebut pula tentang pemerintahan desa. Padahal pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen

¹¹ **Pertama**, hasil sidang MPRS tahun 1966 yaitu Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang *Pemberian Otonomi seluas-luasnya kepada daerah*. **Kedua**, di akhir rezim Orde Baru dan hadirnya gelora reformasi tuntutan daerah menguat kembali yaitu di tahun 1998 yang mendorong MPR RI mengakomodasi aspirasi daerah dan melahirkan Tap MPR No. XV/MPR/1998 tentang *Penyelenggaraan otonomi daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Dari Tap MPR ini melahirkan UU No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kemudian yang **ketiga** ialah ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

dan penjelasannya memberi kerangka dasar rujukan yuridis bagi keberadaan daerah desa dan pemerintahan desa.

Keempat, pemerintah daerah memiliki kewenangan *mengatur* dan *mengurus* daerah dan pemerintahannya sendiri.

Kelima, pemerintahan daerah adalah kepala daerah dan DPRD. Keenam, persoalan menyangkut mekanisme pemilu kepala daerah dan anggota DPRD. Khusus pemilu kepala daerah mekanismenya dinyatakan dengan “dipilih secara demokratis”. Kata “demokratis” ini menghilangkan makna demokrasi substantif ala Indonesia yang dirumuskan bapak pendiri bangsa pada pasal 18 UUD 1945 asli yang lebih operasional dan tidak mengundang tafsir maupun perdebatan, yaitu dalam kalimat: “... dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan berhak asal-usul dalam daerah² yang bersifat istimewa.” Selain itu, juga dalam teks pasal 131 UUDS 1950 yang bunyinya persis seperti pasal 18 di atas namun dengan tambahan: “... dan dasar perwakilan...” Lebih lengkapnya: “... dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang², dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan Negara.”

Ketujuh, pemerintah daerah memiliki hak membuat dan menetapkan peraturan terkait dengan otonomi dan tugas pembantuan. Kedelapan, relasi pemerintah pusat dan daerah yang berhubungan dengan keuangan, pelayanan umum, SDA, diatur secara adil dan selaras.

Kesembilan, adanya pengakuan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang khas, khusus, dan istimewa serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dan adat. Kesembilan intisari dari UUD 1945 hasil amandemen kedua tersebut harus menjadi pilar-pilar yang menopang implementasinya di tataran undang-undang dan peraturan lain yang lebih operasional.

Rangkaian perubahan konstitusi, ketetapan MPRS dan MPR sebagaimana yang telah disebutkan di atas mendorong pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai peraturan pemerintah. Pertanyaan besarnya adalah apakah sesungguhnya yang

membuat para ahli, masyarakat, dan penentu kebijakan belum menemukan formula yang tepat dan kebijakan yang ajek? Apakah penyebabnya adalah pertarungan antaraktor yang kurang seimbang dalam perdebatan akademik maupun politik dalam perumusan konstitusi? Apakah kurang optimalnya artikulasi kepentingan dan aspirasi daerah yang diperjuangkan oleh aktor-aktor daerah di level nasional? Ataukah rumusan seluruh kebijakan tidak berbasis kepentingan masyarakat?

Refleksi UU Pemda Dan UU Pilkada

Pasca-Reformasi kata “demokratis” dalam pasal 18 ayat 4 UUD 1945 diterjemahkan dalam dua undang-undang. Pertama, melalui UU No. 22 Tahun 1999 kata “secara demokratis” masih diimplementasikan dalam kerangka demokrasi perwakilan melalui DPRD. Kedua, UU No. 32 Tahun 2004 menerjemahkan kata demokratis menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan demikian, kata demokratis dalam UUD 1945 mengalami tafsir ganda, yaitu melalui mekanisme DPRD dan secara langsung. Perdebatan atas tafsir ganda ini kemudian menjadi materi pembahasan yang alot, bahkan memakan waktu yang relatif lama, dalam sidang-sidang Komisi II DPR RI dalam rangka merevisi UU No. 32 Tahun 2004. Persoalan ini akhirnya diputuskan secara dramatis pada sidang paripurna DPR RI tanggal 26 September 2014 dengan disahkannya UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pilkada. Pengesahan tersebut segera disusul oleh dikeluarkannya Perppu No. 1/2014 oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Di awal Reformasi terdapat UU No. 22 Tahun 1999 yang menyebabkan terjadinya penyerahan urusan secara drastis ke daerah, khususnya kabupaten/kota. Dalam konteks otonomi seluas-luasnya, pemerintah pusat dan provinsi mempunyai kewenangan terbatas yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000. Di era ini terjadi ketegangan antara kepala daerah dengan DPRD terkait kecenderungan luas ditolaknya laporan pertanggungjawaban kepala

daerah oleh DPRD. Di bidang kepegawaian juga terjadi distorsi kebijakan yang menimbulkan primordialisme yang dipandang membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa serta menyuburkan rasa kedaerahan yang sempit. Berbagai persoalan tersebut telah menggiring ke arah dilakukannya perubahan terhadap UU No. 22 Tahun 1999 hingga dikeluarkannya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti.

UU No. 32 Tahun 2004 mencari keseimbangan antara desentralisasi dan sentralisasi dengan menerapkan asas dekonsentrasi dan asas pembantuan yang secara historis tidak lepas dari pengaruh pelaksanaan otonomi dan desentralisasi zaman Belanda yang membagi empat daerah otonom.¹² Dalam konteks ini, revisi UU No. 32 Tahun 2004 yang diajukan pemerintah selalu berubah pendirian—sebelumnya otonomi terbatas diberlakukan di provinsi dan otonomi seluas-luasnya di kabupaten/kota, dan akhirnya otonomi ditetapkan di tingkat provinsi. Sebagai konsekuensi bentuk negara kesatuan tentunya titik keseimbangan sentralisasi dan desentralisasi harus didasari basis teori yang kuat agar produk yang dikeluarkan dapat berlaku stabil.

Pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) di Komisi II DPR mendapatkan perhatian dari beberapa kelompok kerja aliansi NGO. Sebagai penyumbang pendapat kedua (*second opinion*), kelompok-kelompok kerja aliansi NGO ini melakukan FGD dan konsultasi publik. Arus utama isu yang mengemuka adalah fenomena pemilukada yang rentan konflik, pemerintahan lokal yang korup, serta netralitas birokrasi yang buruk. Selain itu, mengemuka pula isu tentang kerangka konseptual otonomi daerah dan desentralisasi di dalam negara kesatuan. Dari hasil pengamatan peneliti, pembahasan

¹² Pertama, daerah otonom provinsi dan juga sebagai daerah administratif provinsi. Kedua, daerah Keresidenan Administratif. Ketiga, daerah Kabupaten Otonom yang juga sekaligus sebagai daerah Administratif. Keempat, Daerah otonom Kota. Daerah otonom di luar Jawa juga diatur pasca-1930 yaitu *Groepsgemeenschap* Palembang, *Groepsgemeenschap* Minangkabau, *Groepsgemeenschap* Tapanuli, dll., namun keburu penyerahan Belanda kepada Jepang. Setelah Jepang sudah tidak lagi berjalan otonomi daerah (1958: 14-15).

yang diinisiasi oleh aktor-aktor internal negara dan aktor-aktor eksternal nonnegara berlangsung secara terpisah dan berdiri sendiri-sendiri. Komisi II dalam sidang-sidangnya tidak melibatkan kelompok NGO; sebaliknya, aliansi NGO tidak mengundang Komisi II atau Kemendagri dalam diskusi-diskusi mereka.

Berdasarkan naskah akademik draf revisi UU No. 32 Tahun 2004 yang diajukan pemerintah, beberapa problem pemilukada dan pemerintahan daerah disebabkan oleh berbagai faktor. Pertama, konflik horizontal di daerah. Kedua, biaya politik yang mahal. Ketiga, konflik antara kepala daerah dengan wakil kepala daerah. Keempat, korupsi politik dan dinasti kepala daerah yang semakin meningkat. Kelima, titik tekan otonomi daerah yang ambigu—apakah di tingkat provinsi atau kabupaten/kota—berimplikasi pada tata cara pemilukada serta posisi ganda gubernur sebagai kepala daerah sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah. Keenam, pijakan yuridis posisi wakil kepala daerah memiliki kelemahan, apakah sebagai jabatan politis (*political appointee*) yang merupakan satu paket dengan kepala daerah atau jabatan karier (*administrative appointee*). Ketujuh, persoalan dalam membedakan legitimasi otoritas gubernur, yakni sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah ataukah sebagai kepala daerah tingkat I.

Faktor-faktor di atas secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam dua domain pembahasan. Pertama, pembahasan tentang posisi provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom. Persoalan ini merupakan penerapan asas desentralisasi. Dalam hal ini provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewenangan besar dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan teritorial dan kepentingan-kepentingan daerah setempat. Hal ini juga memiliki relevansi dengan kewenangan pemerintah yang meletakkan kebijakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Kedua, pembahasan tentang implementasi dari domain pertama melahirkan gagasan-gagasan terkait mekanisme dan tata cara pemilihan kepala daerah. Hal ini mengingat kepala daerah akan

menjalankan fungsi pemerintahan daerah dan mengemban amanat kepentingan masyarakat lokal. Kedua domain ini telah diajukan oleh pemerintah dalam draf RUU Pemerintahan Daerah dan RUU Pilkada. Kedua draf RUU tersebut sudah diajukan ke DPR dan telah dibahas secara intensif baik di Komisi II maupun lintas Komisi. RUU Pemerintahan Daerah dibahas dalam sidang Pansus, sedangkan RUU Pilkada dibahas dalam sidang-sidang Kelompok Kerja (Pokja) Pilkada. Pembahasan mengenai dua tema besar ini dapat dilihat dalam uraian berikut.

Pada rapat penyusunan revisi UU Pilkada, aktor-aktor internal negara terpecah menjadi dua kutub utama. Hal ini membuat dinamika perjalanan RUU mengalami negosiasi yang alot. Pembahasan utama tentang demokrasi lokal, apakah melalui mekanisme demokrasi perwakilan atau langsung di setiap level/susunan pemerintahan daerah, dapat dibedakan dalam dua kurun waktu yang berbeda. *Pertama*, pada awal usulan revisi pemerintah berpendirian kokoh memperjuangkan pemilihan kepala daerah melalui mekanisme DPRD untuk provinsi dan kabupaten/kota. Posisi pertama ini konsisten dan relevan dengan naskah akademik yang disiapkan. *Kedua*, mayoritas anggota Komisi II menolak usulan pemerintah tersebut. Setelah dilakukan lobi-lobi intensif pemerintah mengubah posisinya, dari memperjuangkan usulan mekanisme DPRD untuk pemilihan kepala daerah di semua tingkatan menjadi di tingkatan provinsi saja, sedangkan untuk kabupaten/kota pemilihannya dilakukan secara langsung. Pada posisi kedua ini pemerintah mendekonstruksi basis teori yang dibangun naskah akademik mereka sendiri.

Argumentasi yang kemudian dibangun untuk posisi kedua tersebut, bahwasanya posisi gubernur harus kuat sebagai wakil pemerintah di daerah serta memiliki kewibawaan dan kekuatan penuh untuk mengawal kepentingan nasional, mengoordinasikan pembangunan antar-kabupaten/kota, sekaligus membantu pemerintah melakukan pengawasan. Adapun kabupaten/kota sebagai unit dasar pelayanan masyarakat dan pelaksana pembangunan langsung yang dekat dengan basis rakyat, secara ideal harus patuh, taat, dan hormat terhadap posisi gubernur dalam menjamin ketercapaian tujuan pembangunan nasional.

Sebagaimana terlihat, argumentasi ini dibarengi gagasan untuk membedakan basis legitimasi di kedua tingkatan pemerintahan daerah. Argumentasi dan pandangan mutakhir pemerintah tersebut berimplikasi terhadap eksistensi penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) yang terancam; juga berimplikasi pada bagaimana mengakomodasi calon perseorangan yang tidak memiliki perwakilan di DPRD.¹³

Aliansi/koalisi terbatas antara Partai Demokrat, PPP, dan Kementerian Dalam Negeri mengusung gubernur dipilih melalui DPRD provinsi. Di sisi lain, Golkar, PDIP, PKS, dan Gerindra memperlihatkan ketidaksetujuannya dengan usulan ini (pada perkembangan selanjutnya pasca-Pilpres 2014, terdapat perubahan sikap Golkar, Gerindra, PKS; mereka menghendaki pemilihan kepala daerah melalui DPRD). Dukungan untuk pemilihan kepala daerah melalui DPRD juga berasal dari ormas PBNU, berdasarkan hasil kajian para ulama dalam Munas NU di Cirebon.

Argumentasi pemerintah yang didukung Partai Demokrat dan PPP untuk membedakan basis legitimasi gubernur dan bupati/wali kota dalam rangka memperkuat posisi gubernur dipandang dapat menciptakan ketertutupan struktur kekuasaan dari kontrol publik sebagaimana yang pernah dipraktikkan melalui UU No. 22 Tahun 1999. Kontrol publik tidak dapat mengakses bentuk-bentuk permainan politik uang antara kandidat dengan partai politik dan anggotanya di

¹³ Sesuai dengan usulan terbaru RUU, calon gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh fraksi atau gabungan fraksi DPRD Provinsi atau sebutan lainnya yang didaftarkan di KPU Provinsi, namun panlih tetap dibentuk oleh DPRD. Dengan draf ini sangat jelas pemerintah meniadakan calon perseorangan dalam kontestasi. PKB, PKS, Gerindra dan Hanura menyebut calon perseorangan yang di daftar ke KPU Provinsi. Dalam konteks ini Golkar mempertanyakan mengapa DPRD membentuk panitia pemilih bukankah sudah ada KPU Provinsi, sama penting pertanyaannya mengapa gubernur dipilih melalui DPRD.

DPRD. Bila mekanisme ini diulang kembali meskipun hanya untuk DPRD provinsi, maka akan mendorong pertarungan menjadi anggota DPRD provinsi lebih kompetitif karena kedaulatan atas sumber daya dimonopoli oleh DPRD provinsi. Kekuasaan akan semakin didominasi partai politik sebagai satu-satunya sumber rekrutmen kandidat kepala daerah. Partai-partai besar dan partai-partai koalisi pemenang pemilu berpeluang besar menguasai sumber daya politik dan sumber daya modal di daerah.

Sebagai bukti empirik, sekalipun diberi peluang melalui keputusan MK di tahun 2008, calon perseorangan tidak pernah mampu mengimbangi dominasi kandidat dari partai politik. Kebijakan untuk memperkuat basis masyarakat dalam memproduksi kader-kader pemimpin nonparpol luput dari pasal-pasal di dalam perundang-undangan, bahkan tidak diidentifikasi di dalam DIM-nya. Kekuasaan pun semakin berputar-putar di kelembagaan negara yang dikooptasi oleh kepentingan elite partai politik. Dampaknya, tentu saja kekuasaan di tingkat masyarakat semakin terdesak ke pinggiran sehingga agregasi dan artikulasi kepentingan rakyat untuk naik ke poros utama kekuasaan terhalangi.

Hasil evaluasi menunjukkan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah secara langsung sejak 2005 belum bisa diimbangi dengan agregasi dan artikulasi kepentingan serta partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan. Dapat dibayangkan betapa suara masyarakat akan semakin tersumbat apabila pemilihan kepala daerah dilakukan melalui DPRD. Pintu-pintu kekuasaan tentunya akan dikuasai oleh semakin sedikit orang. Koalisi aktor gubernur dan pimpinan DPRD akan semakin kokoh, sementara masyarakat sipil akan semakin tertinggal daya kekuasaan dan politik artikulatifnya. Kasus dinasti dan korupsi politik seperti kasus dinasti Ratu Atut di Banten dan tertangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar merupakan akibat dari pembatasan pengawasan publik, di satu sisi, serta mahalunya demokrasi sebagai akibat sentralisme partai politik dan sengketa hasil yang berakhir di MK, di sisi lain.

Tak dapat dibantah, substansi dari tarik-menarik kepentingan di kalangan partai politik di DPR, DPD, dan pemerintah adalah dalam

rangka distribusi, redistribusi, pembagian, dan perebutan sumber daya-sumber daya potensial di daerah agar tetap bisa dikontrol oleh “pusat”. Yang dimaksud dengan “pusat” di sini bukan saja pemerintah, tetapi juga pemusatan kekuasaan partai politik. Perubahan mendasar naskah akademik yang diusung pemerintah sebagai basis ilmiah revisi UU No. 32 Tahun 2004 menjadi “berantakan” tatkala berkompromi secara pragmatis dalam dua kali kesempatan. Pertama, ketika mengikuti arus parlemen sebelum pilpres yang bersikeras dengan pemilukada langsung. Kedua, ketika mengikuti arus Koalisi Merah Putih pasca-pilres 2014 yang mendorong pilkada melalui DPRD. Lebih inkonsisten lagi ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Perppu pasca-ditetapkannya UU No. 22 Tahun 2014.

Dinamika di atas memperlihatkan bagaimana ketidaksetaraan daya dalam mengoptimalkan sumber-sumber kekuasaan menimbulkan ketimpangan penguasaan sumber daya, di mana kekuasaan yang bertumpuk di tingkat atas semakin mendominasi dan melemahkan daya kekuasaan di tingkat masyarakat. Absennya kelompok-kelompok masyarakat dalam setiap perumusan kebijakan baik di tingkat legislasi maupun pembuatan peraturan lainnya menandakan ketidakberdayaan masyarakat untuk memperkuat dan memperbesar sumber-sumber kekuasaannya. Sementara itu, pemilik sumber-sumber kekuasaan seperti partai politik di legislatif dan pemerintah di eksekutif semakin menancapkan akar kekuasaan mereka melalui proses legislasi.

Isu lainnya adalah mengenai kandidat kepala daerah dan wakil kepala daerah yang akan maju dalam pemilu kepala daerah, apakah keduanya diajukan sebagai satu paket atau tidak. Pemerintah menghendaki pemilihan kepala daerah tanpa disertai wakil kepala daerah. Ini sangat nampak dalam draf judul revisi UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan undang-undang tersebut tentang “pemilihan kepala daerah”, bukan “pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Pendirian ini memperoleh tantangan dari anggota Komisi II

dari PDIP dan Hanura yang mengusulkan perubahan draf judul RUU menjadi “pemilihan umum gubernur, bupati dan wali kota” dengan memasukkan pilkada ke dalam rezim pemilu. Berkaitan dengan posisi wakil kepala daerah, penginisiasi revisi UU menganggap bahwa selama ini wakil kepala daerah tidak mendapatkan otoritas yang kuat dalam kepemimpinan.

Hanya Partai Demokrat yang mendukung usulan Kemendagri untuk memilih kepala daerah tanpa wakil. Namun di sisi lain, Partai Demokrat juga memberikan perhitungan geografis wilayah. Dengan mempertimbangkan beban administratifnya, suatu wilayah yang luas dapat menyertakan pemilihan wakil kepala daerah. Gagasan ini ditolak oleh sebagian besar partai karena dianggap akan menurunkan legitimasi wakil kepala daerah jika kepala daerah memiliki halangan tetap dalam menjalankan tugasnya. Status wakil kepala daerah sebagai jabatan karier (bukan jabatan politik) akan sangat mengganggu stabilitas saat kepala daerah berhalangan memimpin. Usulan Kemendagri juga ditolak anggota Pokja asal PPP dan PKB yang memosisikan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada derajat yang sama.

Isu lain yang tak kalah hangat diperdebatkan adalah metode pemilu. Tiga fraksi, PKS, PAN, Hanura, berpendapat perlu dilakukan pemilu kepala daerah serentak dan meniadakan *threshold* 30%. KPU sebagai lembaga otonom juga setuju dengan diadakannya pilkada serentak. Metode ini dianggap dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemilu. Konsekuensinya, muncul masalah lain dalam penyelesaian sengketa pilkada. Apabila dilaksanakan serentak, penyelesaian sengketa pilkada akan sangat merepotkan Mahkamah Konstitusi karena menumpuknya berkas perkara di pusat, padahal sumber daya personil hakim di MK sangat terbatas. Oleh karena itu, pemerintah mengusulkan untuk memangkas kewenangan MK dan mendistribusikannya ke daerah. Draf usulan pemerintah ini tentu mendapat reaksi penolakan dari legislatif karena memperumit prosedur dan memperlemah otoritas penengah penyelesaian pilkada. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi (PT) tidak memiliki otoritas sebesar MK. Di sisi

lain, penguasa petahana akan lebih mudah mengintervensi pengadilan-pengadilan tersebut.

Isu berikutnya mengenai pendanaan pilkada. Beberapa partai politik di legislatif menginginkan pendanaan pilkada diambil dari kantong pemerintah pusat. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga netralitas pilkada. Petahana sangat potensial untuk mengintervensi penyelenggaraan pilkada apabila pendanaannya dari APBD. Usulan ini berangkat dari kasus Provinsi Lampung di mana gubernurnya tidak menganggarkan dana pemilukada dalam APBD-P dengan berbagai alasan. Lampung adalah salah satu daerah yang “diperintah” oleh pemerintah pusat untuk melaksanakan pemilukada di tahun 2013 karena di tahun 2014 ada pemilu nasional. Terkait persoalan di Lampung ini pihak Kemendagri dinilai sangat lemah dan tidak konsisten dalam mendesak KPUD dan gubernur untuk menjalankan surat edarannya agar menganggarkan pendanaan pemilukada di APBD-P 2013. Adapun KPU dan Bawaslu menginginkan adanya anggaran yang digabung dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini merupakan cara untuk mengefisienkan pelaksanaan pilkada.

Masalah lain adalah tumbuhnya dinasti politik. Dari tabel di atas terlihat sikap partai politik mengenai isu politik dinasti yang begitu marak diberitakan oleh berbagai media massa nasional. Sebagian besar partai politik berpendapat bahwa politik dinasti harus dicegah melalui regulasi. Namun di sisi lain, PKS dan PDIP mendukung kelonggaran aturan mengenai hubungan kekerabatan dengan petahana. PKS memberikan solusi yang sangat moderatif. Sebagai partai kader yang memiliki sistem rekrutmen sistematis, PKS mengusulkan publikasi sistem rekrutmen melalui partai politik. Partai Demokrat mengambil posisi menolak politik dinasti karena dalam konteks pemilihan kepala daerah pertarungannya lebih didominasi

Partai Golkar dan PDIP.¹⁴ Posisi ini tentu akan sangat didukung oleh partai yang kalah telak dalam pertarungan di daerah. Partai Demokrat tidak punya cukup sumber daya dalam melakukan transformasi struktural terkait isu ini. Namun sebagai kekuatan dominan di legislatif, Partai Demokrat dapat menjadi penyeimbang yang kuat. Pertimbangan mereka yang mendukung kelonggaran politik dinasti adalah bahwa pembatasan dinasti politik berimplikasi pada pembatasan hak-hak sipil dalam pemilu, hal mana berpotensi melanggar hak asasi manusia. Sebagian kalangan legislator berargumen, jika tetap diloloskan pasal pembatasan ini berkemungkinan besar dibatalkan di sidang MK karena akan ada gugatan *judicial review*.

Diskusi mengenai penekanan otonomi daerah dalam proses legislasi tidak memunculkan penjelasan yang mendetail. Sikap partai politik cenderung masih belum memperlihatkan suatu kesimpulan yang argumentatif. Seperti halnya Partai Demokrat, mereka masih mengajukan pertanyaan: desentralisasi harusnya diimplementasikan pada tingkat apa? Di sisi lain, Dirjen Otda mengajukan pandangan bahwa kabupaten/kota tetap menjadi eksekutor dari desentralisasi. Perdebatan ini cenderung tidak memberikan jawaban. Persoalan utama yang sedang dihadapi adalah otoritas gubernur yang sangat terbatas dalam mengawal kelangsungan desentralisasi. Kondisi saat ini memperlihatkan keterbatasan otoritas gubernur dalam mengontrol pembangunan daerah.

Selain pembahasan di Komisi II, ide-ide yang cukup substantif juga digagas para pemangku kepentingan. Kelompok NGO yang berada di bawah payung Pokja Otda melakukan serangkaian seminar, *workshop*, dan diskusi terbatas tentang otoritas dalam desentralisasi guna membedah draf RUU Pemda yang dibahas antara pemerintah dan legislatif. Diskusi Pokja Otda koalisi sipil ini menghasilkan

¹⁴ Sampai tanggal 24 September 2013, Partai Golkar sudah memenangkan sekitar 61% pemilihan kepala daerah di seluruh Indonesia, baik itu melalui koalisi ataupun tidak. Selain itu, PDIP memenangkan pemilihan kepala daerah di pusat-pusat penumpukan populasi penduduk Indonesia, seperti DKI Jakarta dan Jawa Tengah.

beberapa kesimpulan mengenai penguatan peran gubernur dan semua lembaga yang berada pada tingkat provinsi. Pokja Otda juga mengajukan pandangan terkait otoritas gubernur untuk menguji dan membatalkan perda yang dibuat di tingkat kabupaten/kota. Penguatan posisi gubernur ini akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi otonomi daerah. Kabupaten dan kota akan menjadi bagian kontrol dan bagian dari evaluasi kinerja gubernur.

Isu lain yang juga didiskusikan dalam pertemuan-pertemuan ini adalah politik uang. Baik pada pertemuan Pokja Otda maupun Komisi II, persoalan politik uang dianggap sebagai isu sentral. Pelaporan pendanaan kampanye dipandang masih belum transparan oleh Bawaslu. Politik uang selalu menjadi persoalan yang sulit dideteksi, meskipun menjadi perbincangan dalam praktik demokrasi lokal. Politik uang bahkan sudah dianggap wajar dan harus ada sebagai persyaratan untuk menang. Fenomena semacam ini memang dianggap sebagai fenomena yang selalu ada di dalam praktik demokrasi, sekalipun di negara-negara maju yang tingkat demokrasinya sudah melembaga secara modern. Oleh karena itu, proses legislasi perlu berusaha melakukan pembatasan terhadap ruang gerak “penyakit demokrasi” ini. Tetapi perdebatan tentangnya masih belum menghasilkan poin-poin yang substantif. Bagaimanapun politik uang adalah hal yang mustahil dihapuskan dalam politik Indonesia, mengingat kebanyakan masyarakatnya masih terjerat kemiskinan. Politik uang seolah-olah sudah menjadi keharusan untuk menggalang dukungan.

Perjalanan UU No. 32 Tahun 2004 memang penuh dengan lika-liku. Setelah mengalami dua kali revisi dengan dikeluarkannya UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penerapan Perppu No. 3 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008, keluar pula putusan MK No. 73/PUU-IX/2011. Putusan MK ini mengabulkan sebagian permohonan uji materiil atas UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008. Salah satu implikasi paling penting dari dikeluarkannya putusan MK tersebut adalah dalam hal penyidikan

kepala daerah persetujuan dari presiden tidak diperlukan, kecuali kepala daerah bersangkutan akan ditahan.

Perkembangan terakhir, pada 23 September 2014 DPR RI mengesahkan RUU Pemda menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini merupakan hasil dari “pemecahan” UU No. 32 Tahun 2004 menjadi tiga undang-undang. Dua UU yang lain adalah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Dengan perkembangan terakhir ini, perbedaan posisi antara gubernur dan wali kota/bupati dipertegas. Kendati sama-sama merupakan kepala daerah yang dipilih secara langsung, namun gubernur sekaligus ditempatkan sebagai wakil pemerintah pusat. Adapun wali kota/bupati ditempatkan sebagai kepala daerah otonom dengan menerapkan asas desentralisasi.

Penutup

Proses institusionalisasi demokrasi di tingkat makro diwarnai relasi antaraktor di pemerintahan yang dipengaruhi oleh partai politik. Dalam hal ini proses politik tersebut lebih banyak berisikan tawar-menawar ketimbang pembahasan hal-hal substansial. Hal ini secara jelas nampak pada draf RUU Pilkada dan RUU Pemda yang disahkan dalam sidang paripurna DPR 23 September 2014. Draft kedua RUU tersebut belum secara komprehensif menggambarkan problem pemilukada dan otonomi daerah yang terjadi secara faktual di daerah-daerah. Alam pikiran mereka disesaki oleh persoalan bagaimana menata kepentingannya sendiri. Pasca-Pilpres 2014 Koalisi Merah Putih mengubah pandangan di saat-saat habisnya masa tugas DPR, dari yang awalnya sebagian besar di antara mereka mendukung demokrasi langsung menjadi mendukung demokrasi perwakilan.

Demikian pula di tingkat meso, keterlibatan para pemangku kepentingan, akademisi, NGO, dan publik dalam proses institusionalisasi tidak dimanfaatkan secara maksimal. Kondisi ini terlihat dari temuan lapangan yang menunjukkan ormas dan NGO seperti NU, FITRA, KPPUD, JPPR, ataupun ICW merasa tidak dilibatkan secara langsung dalam proses institusionalisasi atau pembahasan UU terkait pilkada dan otonomi daerah yang dilakukan

aktor-aktor pemerintahan seperti Kemendagri dan DPR (Komisi II). Selain itu, hasil telaah DIM selama sidang di Komisi II hanya memetakan hal-hal parsial seperti pemilukada apakah harus langsung atau perwakilan, efisiensi anggaran, paket kepala daerah dan wakil kepala daerah, politik dinasti, anggaran pemilukada, perselisihan sengketa hasil, titik tekan otonomi, dan penguatan kewenangan provinsi. Hal-hal substansial tentang korupsi demokrasi, transparansi pendanaan partai politik dan kandidat (membatasi intervensi korporasi, cukong/bandar), prinsip persamaan kesempatan dan akses antar-kandidat dalam rekrutmen dan pencalonan kepala daerah, politisasi birokrasi, pelayanan publik, dan fungsi representasi kelompok masyarakat yang mendorong partisipasi dan pengawasan sosial belum berhasil diidentifikasi dalam pasal-pasal revisi.

Dengan kata lain, perubahan institusional belum mencakup hak otonomi masyarakat di daerah dan hanya mengatur aspek pemilihan (*election*) dalam pemilukada. Untuk itu, penulis mengajukan sebuah usul perubahan, yaitu memperkuat aspek *demos* baik pada tahap pemilihan maupun pasca-pemilihan di semua level perubahan institusional, yaitu amandemen UUD 1945, legislasi, dan regulasi. Penguatan *demos* dalam tahap pemilihan meliputi seleksi dan rekrutmen calon kepala daerah yang harus dilakukan secara langsung dengan melibatkan masyarakat. Kondisi ini tidak mungkin dicapai hanya melalui perubahan UU Pilkada. Keterlibatan masyarakat dalam seleksi dan rekrutmen calon kepala daerah dalam pilkada harus diikuti dengan perubahan undang-undang mengenai partai politik yang sangat terkait dengan penyelenggaraan pilkada. Yang menjadi akar permasalahan, dalam proses legislasi koordinasi antaraktor di internal negara tidak melibatkan para pemangku kepentingan dan aktor-aktor eksternal yang berasal dari NGO dan masyarakat sipil.

Daftar Pustaka

- Ali, As'ad Said, *Negara Pancasila Jalan Kemaslahatan Berbangsa*. Jakarta: LP3ES, 2009.
- Aspinall, Edward and Greg Fealy, ed, *Local Power and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS, 2003.
- Aspinall, Edward and Marcus Mietzner, *Problems of Democratisation in Indonesia, Election, Institution and Society*. Singapore: ISEAS, 2010.
- Effendi, Tadjuddin Noer, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*. Yogyakarta: CCSS and Pustaka Pelajar, 2003.
- Erb, Maribert and Priyambudi Sulistiyanto, *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS, 2009.
- Hadiz, Vedi R. *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia pasca-Soeharto*. Jakarta:LP3ES, 2005.
- , *The Localization of Power in Southeast Asia*, 2007.
- , *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspectives*. California: Stanford, 2010.
- and Richard Robinson, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. Curzon: Routledge, 2004.
- Hanif, Hasrul, *Mengembalikan Daulat Warga Pesisir: Partisipasi, Representasi dan Demokrasi di Aras Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Nungtjik, A. R, *Menudju Otonomi Daerah Seluas-luasnja*. Djakarta, 1958.
- North, Douglass C, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Phillips, Kevin *American Dynasty, Aristocracy, Fortune, and the Politics of Deceit in the House of Bush*. New York: The Penguin Group, 2004.
- Sherlock, Stephen, *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi*. Canberra: Centre for Democratic Institutions, 2003.

- Silaen, Victor, *Prospek Demokrasi di Negara Pancasila*. Jakarta: Permata Aksara, 2012.
- Wasistiono, Sadu, "Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governnace." In *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, edited by Syamsudin Haris. Jakarta: LIPI Press, 2005.
- Wiratmoko, Nick T. dkk *Yang Pusat dan yang Lokal: Antara Dominasi, Resistensi, dan Akomodasi Politik di Tingkat Lokal*. Salatiga: Pustaka Pelajar dan Pustaka Percik, 2004.
- Mietzner, Marcus. "Local Democracy: Old Elite Are Still in Power, But Direct Elections Now Give Voters A Choice." *Jurnal Inside Indonesia* 85, 2006.
- , "Comparing Indonesia's Party System of the 1950s and the Post Suharto Era." *Journal of Southeast Asian Studies* 39(3): 431-53. 2008.
- , "Peluang bagi Masyarakat Marginal." *Jurnal Politik Lokal & Social-Humaniora* (Oktober 2001), 2001.
- "Senjakala Kapitalisme dan Krisis Demokrasi." 2009. *Prisma, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi* 28, Juni.
- Webber, Douglas. 2006. "Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post Suharto Indonesia." *Democratization* 13(3): 396-429.
- Datta, Indraneel, *Parliamentary Politics in Soeharto's Indonesia 1987-98*, PhD thesis, School of Oriental and African Studies. London: University of London, 2002.
- Muhtadi, Burhanuddin, "Defisit Demokrasi." *Kompas*, 12 Mei, 2011.
- Sujatmiko, Iwan G, "Warga Negara, Pemilu dan Demokrasi Transformatif." *Kompas*, 9 Juli, 2009.
- UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.